PRB 00-16E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

FINANCIAL HOLDING COMPANIES: BILL C-8 AND NEW OPTIONS FOR FINANCIAL CONGLOMERATES

Alexandre Laurin
Economics Division

12 October 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Current Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

CURRENT PERMITTED ORGANIZATIONAL STRUCTURES 2

INNOVATIONS IN THE DELIVERY OF FINANCIAL SERVICES, AND THE NEED FOR MORE STRUCTURAL FLEXIBILITY 4

- A. Innovations in Financial Markets 4
- B. Competition and the Regulatory Burden 7

RISKS ASSOCIATED WITH A HOLDING COMPANY STRUCTURE FOR BANKS 10

- A. Quality of Capital and Excessive Gearing 10
- B. Contagion 12
- C. Abuse of Regulated Safety Net 12
- D. Commercial Links and Self-dealing 13
- E. Public Perception 14

THE PROPOSED LEGISLATION 15

FINANCIAL HOLDING COMPANY LEGISLATION AROUND THE WORLD 18

- A. Supervision 18
- B. Ownership Rules 19
- C. Permitted Investments 21
- D. Corporate Governance 22

CONCLUSION 22

APPENDIX: ILLUSTRATIVE EXAMPLE OF MULTIPLE COUNTING OF CAPITAL

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FINANCIAL HOLDING COMPANIES: BILL C-8 AND NEW OPTIONS FOR FINANCIAL CONGLOMERATES

INTRODUCTION

In 1996, the Minister of Finance asked the Task Force on the Future of the Canadian Financial Sector to advise the government on what was needed for the Canadian financial system to remain strong and dynamic. In its 1998 report, the Task Force made a number of recommendations, including the suggestion that the government permit banks and demutualized insurance companies to be organized as non-operating financial holding companies. Following two parliamentary reviews (House of Commons Finance Committee and Senate Banking Committee), the Minister of Finance released the federal government White Paper (*Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*) which called for the creation of financial holding companies, a proposition which follows the lines of the Task Force recommendation. In June 2000, Bill C-38 was given first reading, but died on the Order Paper with the calling of the 2000 election. Bill C-8, its successor, was given first reading in February 2001.

Worldwide, the financial services' marketplaces are in a state of general transformation, deregulation and consolidation. And with the current pace of progress in information and communication technologies, the financial industry in Canada and abroad is set for major changes in the future. The need for financial regulatory reform has been spurred by:

- the wave of worldwide consolidations;
- the emergence of new competitors;
- expanded choices for consumers, and their increasing level of sophistication; and
- the increasing complexity of the institutions and financial products themselves.

By allowing bankers and insurers to form holding companies, the government hopes that additional structural flexibility will promote competition and result in efficiency gains for the Canadian financial sector. Most likely, banks will reorganize their activities under a holding company structure which would help them to: better compete with unregulated financial institutions; better tackle and take advantage of innovations in financial markets; and, combined with new ownership rules, form joint ventures with foreign and/or domestic institutions.

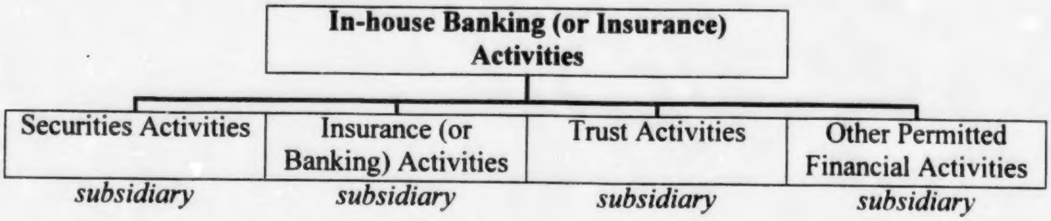
The six remaining sections of this paper:

- briefly review the current structural regime that applies to banks and other financial institutions;
- deal with the changing financial landscape and point out some related issues regarding the need for organizational flexibility in the financial industry;
- review the main prudential risks traditionally associated with financial holding companies;
- provide an overview of the provisions included in Bill C-8;
- examine the international experience with respect to regulation and supervision of holding companies; and
- present conclusions.

CURRENT PERMITTED ORGANIZATIONAL STRUCTURES

Schedule I Banks – Schedule I banks are required to be "widely held," i.e., no shareholder may acquire more than 10% of any class of shares of a Schedule I bank. Mutual insurance companies, by their very nature, are effectively widely held. This restriction ensures that Schedule I banks cannot be owned and controlled by another institution or corporation, or individual. A bank cannot act as a trustee for a trust or underwrite insurance risks, and is limited in the scope of its securities-dealing activities. However, following the 1992 legislative revisions, any regulated financial institution can own any other regulated financial institution as a subsidiary. Thus, a bank can now own investment dealers as well as insurance and trust companies. Because Schedule I banks (and mutual insurance companies) are required to carry on many of those related financial services through subsidiaries, they are *de facto* **operating** financial holding companies.

DIAGRAM 1
THE FINANCIAL INSTITUTION PARENT ORGANIZATIONAL MODEL (ALSO KNOWN AS OPERATING FINANCIAL HOLDING COMPANY) CURRENTLY IMPOSED ON SCHEDULE I BANKS AND MUTUAL INSURANCE COMPANIES


In-house Banking (or Insurance) Activities
Securities Activities
subsidiary
Insurance (or Banking) Activities
subsidiary
Trust Activities
subsidiary
Other Permitted Financial Activities
subsidiary

Domestic Schedule II Banks – Domestic Schedule II banks may be closely held by a widely held Canadian financial institution, much like in the diagram above where a bank is a subsidiary of a mutual insurance company. This organizational structure for Schedule II banks does not enable it to circumvent the widely held requirement.

Foreign Schedule II Banks – Foreign Schedule II banks may be closely held by an eligible foreign financial holding company, an eligible foreign bank, or a widely held foreign financial institution. However, foreign Schedule II banks may adopt a variety of structures to conduct financial services in Canada. For example, a foreign bank holding company may carry on regulated financial activities (such as securities-dealing activities) in Canada as the Canadian part of the bank's foreign securities operations, separate from its banking subsidiaries in Canada and abroad. The Minister may require the foreign institution to carry on all regulated financial services in Canada exclusively through a Schedule II bank subsidiary.

Furthermore, a foreign bank may carry on unregulated financial activities in a narrow market segment, such as credit card operations, through an unregulated entity once an exemption order is obtained from the Minister. In 1999, Bill C-67 amended the *Bank Act*, permitting foreign banks to have branch operations in Canada. A foreign bank is now able to conduct wholesale banking activities through a branch of the parent bank as well as retail banking, including retail deposit-taking activities, through a Schedule II bank subsidiary. Foreign banks have the structural flexibility to divide their wholesale banking operations from their retail banking business, and take advantage of the reduced regulatory burden that applies to a foreign bank's branch.

However, "most of the foreign banks in Canada are involved in wholesale banking or niche financing, and their physical presence often consists of a head office and one branch. An exception is the Hongkong Bank of Canada, which has an extensive branch network and accounts for close to one-third of foreign bank assets in Canada."(1)

Other Financial Institutions – The Task Force stated that "there is currently no wide-ownership requirement for trust companies or stock insurance companies and these institutions can be, and often are, owned by holding companies. Such companies are not regarded as financial institutions and are not regulated." For example, federal trust and insurance companies may be owned by unregulated non-financial holding companies. Therefore, these unregulated companies may carry on almost all of the same regulated financial services as banks, through trust affiliates, while still carrying on bank-restricted commercial activities such as automobile leasing in other unregulated affiliates. They thus enjoy a regulatory advantage over banks. In practice, the Task Force stated that "OSFI [Office of the Superintendent of Financial Institutions] obtains undertakings from the owners of financial institutions held by unregulated holding companies. These provide OSFI with reasonable assurance that it can discharge its responsibilities with regard to the safety and soundness of the Canadian-regulated financial institution."

INNOVATIONS IN THE DELIVERY OF FINANCIAL SERVICES, AND THE NEED FOR MORE STRUCTURAL FLEXIBILITY

A. Innovations in Financial Markets

"Traditional" core banking functions have changed considerably in the past century. For example, until 1954, banks were unable to provide residential mortgages. Since then, banks have been gradually taking on new functions as markets changed. As a result of the 1992 legislation, banks are now able to provide insurance, trust, and securities-dealing services through their subsidiaries. The financial markets are in constant evolution, and new products are emerging at an accelerated pace. In recent years, banks have begun to convert loans, such as mortgages and credit card balances, into securities that are sold to investors – a process known as securitization. Securitization helps move assets off the balance sheet, reducing the need to hold regulatory capital and allowing investment in potentially higher-yielding opportunities.

---

(1) Department of Finance, "Canada's Banks," September 1999.

As financial markets change and innovate, the role and functions of banks are shifting as well. Traditionally, banks' basic role has been to act as the intermediary between depositors and borrowers. The way banks fulfil this basic function is changing, and will probably undergo even more transformations in the near future. Three of the many factors that are pressing banks worldwide to reorganize and redefine their role are presented below.

Customer Sophistication – Customers are becoming more sophisticated in their demands for financial services, as their preferences and their tolerance for risk change.

> Customers are becoming more involved, more knowledgeable, and more aware of financial product characteristics and provider choices. Their concerns about the potential loss of government- and employer-supported retirement programs, combined with lower inflation and lower returns on deposits, have led them to become more involved in their own investment planning and decisions. With this increasing sophistication, customers have also become more accepting of non-traditional providers and more comfortable with alternative delivery methods, including electronic channels.(2)

With the rapid technological change in the information technology and communication (ITC) industry, customers are now able to fulfil most of their investment and banking needs on electronic platforms. As a result, customers have more choices and more convenience, there is less customer loyalty for financial services providers, and the opportunities to integrate a wide range of services under the same umbrella have increased.

Above all, customers have gained access to a much larger pool of financial information and advice, and at a very low cost. As access to convenient information increases, the level of involvement and sophistication in individuals' own investment planning rises as well.

New Delivery Channels and Select Product Lines – Increasingly, consumers are shifting away from their traditional deposit accounts and are investing their savings in other product lines which are close substitutes. For example, consumers can bypass deposit accounts and invest directly in capital markets through mutual funds, stocks, bonds and other instruments. Insurance companies offer products such as deferred annuities, which are similar to Guaranteed Investment Certificates sold by banks. Some other companies specialize in selected product lines, and are able to offer very competitive prices and returns. The advent of Internet banking has opened the door to a truly integrated personal financial management platform, where consumers are able to quickly compare and assess the characteristics of different financial products, empowering these consumers to directly invest in and borrow from the institutions they choose.

---

(2) McKinsey & Company, "The Changing Landscape for Canadian Financial Services," *Research Paper Prepared for the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector*, September 1998, p. 25.

E*Trade Group, one example of such branchless financial institutions currently operating in the United States, is composed of:

- a bank (E*Trade Bank, formally Telebank);
- a securities dealer (E*Trade Securities);
- an asset management firm for retail fixed income products (E*Trade Capital Markets); and
- the U.S.'s largest independent ATM network (Card Capture Services Inc., acquired May 2000) with more than 8,800 machines throughout the U.S.

Such Internet-only financial institutions can offer cheaper services. As well, they are able to offer much better interest rates than those offered by traditional "bricks-and-mortar" institutions. For example, E*Trade offers a free Internet chequing account combined with free unlimited bill payments, free cheques and free unlimited ATM operations. Customers can also transfer money into a trading account, where they can directly invest in stocks, mutual funds and other capital market products. Customers are also only clicks away from purchasing insurance products, auto loans, mortgages and credit cards. Everything is processed through the Internet, which saves money and time.

Customers have responded positively to those new institutions. The total assets of E*Trade Bank grew from $1 billion in 1998 to $7.5 billion in 2000, a 750% increase in only two years. Since 1998, at least five other Internet-only banks emerged in the U.S., and they all experienced phenomenal growth.

Globalization – In 1953, the Mercantile Bank of Canada became the first foreign-owned bank to be incorporated in Canada. Since then, the legislation for foreign banking has been considerably liberalized, allowing foreign-owned banks to organize and carry on financial services in much the same way as domestic banks. Forty foreign banks now operate in Canada.

Canadian banks are very active abroad. The Canadian Bankers Association reports that approximately 49% of Canadian bank earnings are currently generated outside Canada. Increasingly, Canadian and non-Canadian banks see the world as their marketplace.

With the advent of new forms of electronic delivery of personal financial services, it will now become easier for foreign business to compete with local providers. Moreover, it makes it easier for non-financial companies and multinationals to offer a select line of financial services to their consumers. Multinationals such as Toyota, GM, BMW and Sony have plans to offer financial products by expanding their operations. These companies are already benefiting from an active global network.

Customer sophistication, financial delivery innovations and globalization have important implications for banks and their primary role as investment intermediary between depositors and borrowers. Deposits represent a large percentage of banks' personal financial services profits, and the shift away from deposits and traditional debt to other investment and debt products means shrinking assets for banks. Increasingly, banks need to reorganize and develop new innovative products to deal with a potential loss in assets and market share.

New consumer preferences also raise questions for regulators. For example, what are the implications for federal deposit insurance if investment activity is shifting increasingly towards non-insured financial products?

B. Competition and the Regulatory Burden

Banks are heavily regulated because of their retail deposit-taking activities, which are typically subject to deposit insurance. As well, they are the primary agents in the payments system, and a failure in one bank could threaten the integrity and efficiency of that system. Regulations are designed to help protect the integrity of that system of deposit insurance as well as maintain the safety and soundness of the financial system, which could be subject to contagion. Other financial institutions which do not take deposits are less regulated, or sometimes not regulated at all. As regulation is costly for financial institutions, this has competitive implications when a non-bank subsidiary of a bank competes in a market segment with unregulated or less-regulated financial services providers because bank subsidiaries (unlike their unregulated, non-bank competitors) are affected by the capital and other requirements of bank regulation, even though they are not directly involved in deposit-taking activities.

For example, trust companies – which also take deposits – have the additional structural flexibility to organize via an unregulated holding company. These companies do not face the same structural restrictions as do banks; unlike banks, they are permitted to disaggregate functions between regulated and unregulated affiliates. Therefore, federal trusts and other non-bank financial institutions that face the same restrictions on automobile leasing as do banks nonetheless can participate in the leasing market indirectly through an affiliate which is not subject to the same regulations.(3)

> The changing financial markets have also led to the emergence of new participants that compete with traditional financial institutions in select product lines. Independent mutual fund companies are dominant in the mutual fund market, accounting for about two thirds of assets under management. Asset-based lenders, such as Newcourt Credit Group,(4) have emerged as significant competitors in certain commercial credit markets. Such asset-based lenders, because they do not take deposits from individuals, are not regulated institutions. Mutual funds fall under the jurisdiction of provincial securities commissions. Mutual fund companies are regulated, but because market risks are assumed by the investors, regulators focus only on market conduct and not on safety and soundness.
>
> There is a growing dichotomy between activities that are not regulated or less regulated when carried on in some institutions, and more regulated when carried on in others. As markets become more competitive, the cost burden of regulation on the same activities in some institutions and not in competing institutions can affect competition in the marketplace.(5)

The venture capital industry is one example. Independent venture capital corporations are not regulated financial institutions. However, venture capital subsidiaries of banks are regulated on the same basis as the parent bank, which places additional impediments on them. These impediments include the following:

---

(3) Canadian Bankers Association, "Structural Flexibility in the Canadian Financial Services Sector," Submission to the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, May 1998.

(4) Please note that Newcourt Credit Group has been acquired by the CIT Group, the largest publicly owned U.S. company in the commercial financial industry, in March 1999.

(5) Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, "Organizational Flexibility for Financial Institutions: A Framework to Enhance Competition," Background Paper #2, September 1998, p. 45.

- the *Bank Act* limits the amount that a bank may commit to equity financing, to 5% of total regulatory capital;
- banks' venture capital subsidiaries are restricted from owning more than 25% of the equity of the companies they invest in;
- banks are required to terminate their investment in ten years, imposing what might be a sub-optimal strategy on the venture capital arm; and
- banks' subsidiaries are taxed fully on their capital gains, unlike regular corporations for which only 66% of the gains are currently taxable.

Other types of venture capital corporations do not face these constraints. Therefore, the regulatory environment creates a playing field that is unequal for venture capital corporations that are subsidiaries of banks. This restricts banks' ability to operate in that marketplace on the same basis as the competition. The Task Force believed that two institutions performing the same functions should have those functions regulated in the same way.

Regarding financial services, Canada has a constitutional division of powers between the federal and provincial governments. The federal government has exclusive jurisdiction over banking and the incorporation of banks. Provincial governments have exclusive jurisdiction over property and civil rights in the provinces and the incorporation of companies with provincial objects. This suggests that the activities of trust and loan companies, insurance companies, securities dealers and financial co-operative institutions that are "provincial" in scope do not fall within federal banking jurisdiction. Therefore, a truly "functional approach" to regulation is, in practice, hard to implement.

Although regulation must continue to be based on institutions, it is possible to move closer to a "functional approach" by allowing more flexible organizational structures for regulated financial institutions. Allowing for the creation of financial holding companies accomplishes this by helping banks to:

- better compete with unregulated financial institutions;
- form joint ventures; and
- reorganize their activities to better tackle and take advantage of innovations in financial markets.

RISKS ASSOCIATED WITH A HOLDING COMPANY STRUCTURE FOR BANKS

Supervisory issues are associated with financial conglomerates, mainly because some institutions within the conglomerate benefit from the government safety net while others do not. Under the current operating holding company regime, the parent and its subsidiaries are regulated on a consolidated basis whereas all the subsidiaries face the same level of regulation. However, under a non-operating holding company regime, some affiliates of the group may not be regulated, or may face a lower regulatory burden than their regulated counterparts.

This might give rise to situations of regulatory arbitrage and moral hazard that were not present under the current regime. Sub-sections A. and B. expose prudential risks present in both types of financial conglomerates regime, while sub-sections C., D. and E. deal with prudential risks mainly present in non-operating holding company regimes, because in such regimes the level of regulatory supervision imposed on deposit-taking institutions can well vary from the regulatory burden faced by the non-bank (and possibly commercial) affiliates.

A. Quality of Capital and Excessive Gearing

The term "excessive gearing" (also known as multiple counting of capital) refers to the fact that:

> […] it is possible for all entities in a group to fulfil their capital requirements on an individual basis, but for the own funds of the group as a whole to be less than the sum of those requirements. Such a situation occurs where the same own funds are used simultaneously as a buffer more than once – i.e., to cover the capital requirements of the parent company as well as those of a subsidiary (and possibly also those of a subsidiary of a subsidiary).(6)

In such circumstances, the evaluation of the total capital of the conglomerate overstates the real value. However, this can be avoided by adopting a consolidated measure of capital adequacy (an illustrative example of that is provided in the appendix).

The quality of capital available in the holding company to support its downstream affiliates is another important issue. This problem can arise where the holding company issues capital instruments of one quality and then uses the proceeds to invest in downstream entities as instruments of a higher quality. On this subject, the OSFI mentions that:

---

(6) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), "The Supervision of Financial Conglomerates," July 1995.

> From a safety and soundness standpoint, the attributes of capital raised by a holding company should, inter alia, be consistent with the attributes of the capital subsequently invested in downstream financial institutions. If this principle is not respected (e.g., if limited-term capital raised by a holding company is reinvested in permanent capital of a financial institution subsidiary), what might appear to be a very well capitalized financial institution could be vulnerable to unexpected pressures from a parent who may be struggling because of the demands imposed by a weaker (i.e., less permanent) capital position.(7)

A situation of excessive leverage is an example of that. In this case, the holding company issues debt and uses the proceeds to finance a regulated affiliate in the form of equity or other elements of regulatory capital.

> […] the greater the propensity for a bank holding company to use debt to finance equity investments in its subsidiaries, whether regulated or unregulated, the greater the risk of undue pressure on the regulated financial institution subsidiaries to generate sufficient income and cash flow to support dividend payments required by the holding company to meet its debt servicing requirements. The resulting focus on the need for upstream cash flow could skew management decisions in the regulated financial institutions toward short-term objectives and away from more appropriate long term goals. This kind of situation also puts pressure on management of financial institutions in the group to institute questionable accounting and other practices in order to boost income. When this occurs, the holding company that is expected to be a source of strength for its financial institutions subsidiaries can instead become a destabilizing factor, indeed a source of weakness.(8)
>
> […] we have seen several examples of this in Canada with some of the financial institution failures of the last ten years.(9)

---

(7) Office of the Superintendent of Financial Institutions, "A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model," *Submission to the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector*, June 1998, p. 7.

(8) *Ibid.*, p. 15.

(9) *Ibid.*, p. 7.

B. Contagion

Contagion is probably one of the most important issues in a holding company structure. Contagion, or domino effect, occurs when problems in one entity of the group are transferred to other parts. The Bank for International Settlements (BIS) has identified two types of contagion.(10) The first of these essentially relates to market perception, where financial difficulties in one part of the group results in a drop in public confidence in other entities of the holding, notwithstanding their individual financial situation. The reluctance of capital markets to deal with a tainted group can significantly impair the holding company's ability to capitalize its liquidity-restrained subsidiaries.

The second type of contagion relates to the potential transfer of capital from the regulated entity, as might occur when it attempts to rescue another group member from financial difficulties. Such intra-group transfers may be evident, as in the case of loans, investments and guarantees, or may be hidden through biased pricing of intra-group transactions. The BIS noted that intra-group exposures can significantly exacerbate problems for a regulated entity once contagion spreads to it.

> OSFI has experienced a number of cases where financial difficulties afflicting a closely-held financial institution were precipitated or accentuated by problems in upstream holding companies and/or other parts of the conglomerate structure. Each situation varied depending on its own particular circumstances, but it has been recognized that contagion played a role in the downfall of a number of financial institutions in Canada and elsewhere.(11)

C. Abuse of Regulated Safety Net

In a holding company structure where different entities face different levels of regulation, there is an obvious risk of regulatory arbitrage, i.e., the shifting of certain activities within a conglomerate, either to avoid a situation of relatively more strict prudential supervision compared to another, or to abuse from the safety net linked to some financial institutions. Also, there can be management bias at the holding company level to influence banks and other regulated financial institutions to support other unregulated affiliates.

---

(10) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), "The Supervision of Financial Conglomerates."

(11) Office of the Superintendent of Financial Institutions, "A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model," p. 8.

> Some believe that, where a conglomerate structure includes both financial institutions that benefit from the safety net and other unregulated financial service entities that do not, there is an incentive to place riskier loans and investments in the regulated financial institutions and higher quality assets in the unregulated entities. The premise for this argument is that the latter entities may be more sensitive to market scrutiny because of the nature of their funding activities and their lack of direct access to the safety net.(12)

D. Commercial Links and Self-dealing

Commercial links between controlling shareholders at the holding company level (this applies especially to closely held conglomerates) and other non-financial entities can lead to conflicts of interests, where the resources of regulated financial institutions are unduly used for shareholders' other commercial interests, to the detriment of the financial institution.

> The potential for conflicts of interest in a financial conglomerate is heightened when investors with substantial holdings in the conglomerate have contractual relationships with businesses in the group. In many financial conglomerates – although not necessarily confined to them – there is a distinct possibility that shareholders' interests may conflict with the interests of creditors, particularly those whom the supervisor has a duty to protect.(13)

However, the government has historically supported the separation of banking and commerce by requiring domestic banks to be widely held (the 10% rule), which avoids potential conflicts of interest.(14)

> The concern that financial institutions can be abused by way of non-arms-length transactions with significant shareholders or affiliated entities has long been a concern associated with closely-held financial institutions. As already noted, one of the benefits of the 10% rule has

---

(12) *Ibid.*, p. 8.

(13) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), "The Supervision of Financial Conglomerates."

(14) However, we haven't had the 10% rule for some other deposit-taking institutions (such as trusts), or insurance companies.

> been to ensure that no single shareholder can unduly influence a bank. However, even under a widely-held holding company structure, a bank is likely to have both regulated and unregulated affiliates, and the risk of transactions taking place that may benefit some parts of the group to the detriment of the bank or other financial institutions in the group cannot be discounted.(15)

E. Public Perception

OSFI noted that there is a possibility that:

> [...] the public could perceive all entities, regulated and unregulated, that are part of a bank holding company group, as benefiting from the government safety net. This could arise due to the fact that major components of the group (a bank or other financial institution, and possibly the holding company) would be regulated. As a result of this perception, creditors of a financially troubled unregulated bank affiliate in the group could expect the regulator to take action to protect their interests when, in fact, the regulator is more likely to be taking action to protect the depositors, policyholders, and other creditors of the bank and other financial institutions in the group. Indeed, OSFI's mandate could lead it to take actions that are at odds with the interests of the unregulated entities in the group and their shareholders and creditors.(16)

Moreover, if the Superintendent extends his/her regulatory supervision to include the unregulated entities, there is a risk of reinforcing the public perception that the unregulated entities are somewhat covered by the government safety net as well. Despite the lack of an immediate solution to this problem, OSFI pointed out that initiatives designed to broaden the regulatory oversight to include unregulated entities "may need to be accompanied by other measures designed to mitigate against the risk of casting a 'regulatory aura' over the whole group."(17)

Finally, the use of nearly identical corporation names within a holding company group composed of both regulated and unregulated affiliates, or an unregulated controlling holding company, can further confuse public perception. Canada experienced some of these problems in the past where confusion surrounded financial conglomerates which possessed a regulated trust company somewhere in the empire. The Parliamentary Sub-Committee on Financial Institution submitted the following thoughts in its 1992 Fourth Report to the Committee:

---

(15) Office of the Superintendent of Financial Institutions, "A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model," p. 9.

(16) *Ibid.*, p. 9.

(17) *Ibid.*, p. 9.

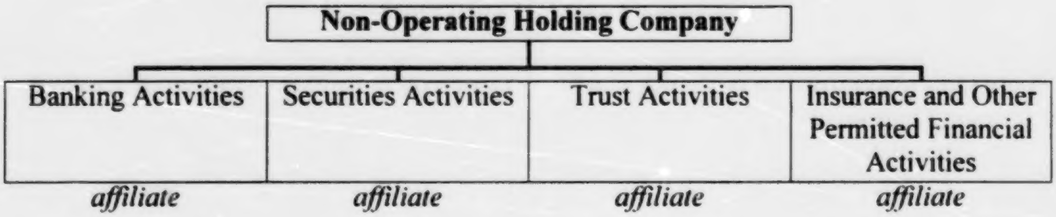
> Investors assess different institutions differently and would attach different levels of risk to a financial holding company as opposed to a regulated trust company. The assessment on the part of investors is made more difficult when the trust is called Central Guaranty Trust Company while the management company is called Central Guaranty Trustco. The names of associated companies should be able to reflect such associations, but they should not mislead. We see the use of the word "trustco" as serving no useful purpose while leading to much confusion.(18)

THE PROPOSED LEGISLATION

Bill C-8 proposes to allow for the creation of non-operating bank holding companies. Because holding companies would be required to be non-operating, they would only be allowed to acquire, hold and administer permitted investments, and to provide management, advisory, financing, accounting and information-processing services to entities in which they have a substantial investment. They would not be permitted to undertake any core banking or financial services such as credit assessments.

DIAGRAM 2

THE NON-OPERATING FINANCIAL HOLDING COMPANY MODEL



---

(18) Sub-Committee on Financial Institution, "Financial Institutions Legislation," Report to the Committee, Fourth Report, December 1992, p. 16:11-12.

The permitted investments for bank holding companies would be the same as for banks. Moreover, a bank holding company and its subsidiaries could only acquire shares or ownership interests of an entity, other than permitted investments, up to a point that the aggregate value of those ownership interests, plus the value of its interests in or improvement to real property, did not exceed the prescribed percentage of its regulatory capital. Finally, a bank holding company could not hold more than 10% ownership of a non-financial entity.

Existing banks could convert to a bank holding company structure. The ownership structure of the bank would automatically become the ownership structure of the bank holding company. The bank holding company would also be required to own a majority of the shares of its bank subsidiary, which would result in *de jure* control of the bank. Other regulated affiliates would be subject to control "in fact," where a minority of shares can be held, but control can nevertheless be exercised by direct or indirect influence. The same control restrictions would apply to affiliates that engaged, as part of their business, in any financial activity that exposed the entities to material or credit risk (e.g., credit cards, small business loans, consumer loans).

Bank holding companies would be divided into three main classes: ones with equity of $5 billion or more, ones with equity of between $5 billion and $1 billion, and ones with equity of less than $1 billion.

A bank holding company with equity of $5 billion or more would have to be widely held, i.e., no shareholder could hold more than 20% of any class of voting shares, and no more than 30% of any class of non-voting shares. Moreover, the widely held requirement would apply to the total direct and indirect ownership of a bank subsidiary that is itself controlled by a widely held bank holding company with equity of $5 billion or more:

1. other than the controlling bank holding company, no other shareholder could hold more than 20% of any class of voting shares of the bank subsidiary, and no more than 30% of any class of non-voting shares;
2. no shareholder who held more than 10% ownership of the bank holding company could also hold more than 10% of the bank subsidiary.

This would mean that no single investor would be able to use the holding company to exceed bank ownership restrictions for widely held banks.

Bank holding companies with equity under $5 billion could be owned and controlled by a commercial enterprise. However, bank holding companies with equity of $1 billion or more would be required to maintain a 35% public float of voting shares, i.e., 35% of voting shares would be traded on a recognized stock exchange in Canada and not owned by any major shareholder. Finally, bank holding companies with equity of under $1 billion would have unrestricted choice in ownership structure.

The bank holding company would be subject to consolidated supervision. The Superintendent of Financial Institutions could request, by order, information and documents from the bank holding company or any of its affiliates, to review both financial and non-financial activities conducted under the holding company. From time to time, the Superintendent could examine and inquire into the business and affairs of each holding company. If necessary, the Superintendent could order the bank holding company to undertake necessary actions to comply with regulations, or to remedy a situation believed to be prejudicial to the interests of depositors, policyholders or creditors.

The holding company group would be subject to consolidated capital adequacy requirements, and the Superintendent could require the holding company to increase its capital and liquidity where circumstances warranted. Also when warranted, the Superintendent could, by order, direct a bank holding company to divest a subsidiary or other investments.

When a contract was being considered by a bank holding company, any director or officer who was in a conflict of interest would have to disclose in writing, or request to have entered in the minutes of the meetings, the nature and extent of that personal interest. Moreover, the director would have to be absent from any meetings of directors while the contract was being considered (some exceptions would apply). Ultimately, the Superintendent could, by order, remove from office a director or senior officer of a bank holding company if the Superintendent believed that this person was not suitable to hold that office.

Finally, a bank holding company would not be permitted to adopt a name that is substantially similar to that of a bank unless the name contained words that, in the opinion of the Superintendent, indicated to the public that the bank holding company was distinct from any bank that was its subsidiary. Moreover, every bank holding company would have as part of its name the abbreviation "bhc" or "spb."(19)

---

(19) BHC is the acronym for Bank Holding Company and SPB is the French acronym for Société de Portefeuille Banquaire.

FINANCIAL HOLDING COMPANY LEGISLATION AROUND THE WORLD

OSFI commissioned a study of the legislation and regulation of financial holding companies in foreign jurisdictions.(20) This section reviews the main conclusions of this study that relate to the proposed legislation in Canada.

Non-operating financial holding companies are commonly found in other countries, and some jurisdictions go as far as to require the establishment of such holding companies when different non-banking businesses are bundled with banks. However, financial conglomerates in many countries have a variety of options in how they may organize their activities, and they have responded by choosing a variety of organizational structures. There is thus no empirical evidence that the holding company structure is necessarily more efficient than other structures, provided that rules governing all types of structures are similar.

A. Supervision

All around the world, financial holding companies are highly supervised and regulated. The key concern is to protect depositors and policyholders, and to ensure the stability of the financial system. In some instances, for example in the U.S., the mandate of supervisors includes consumer protection.

Most jurisdictions have adopted the principles of consolidated regulation and supervision at the top of the holding company structure. In terms of capital adequacy, both the capital of the consolidated holding company and its affiliate entities are examined. This is consistent with the proposed legislation.

Bill C-8 also proposes to give the necessary powers to the Superintendent to permit ongoing access to a wide range of information concerning the financial business of holding companies and their affiliates. This practice is similar to that in other countries.

The European Commission specifies that the aggregate value of inter-company transactions for credit institutions (or bank holding companies) should not exceed 25% of the group's equity. This is to limit the level of exposure a bank has to a single client, or a group of connected clients, as well as to control affiliates' transactions to limit the risks of contagion.

---

(20) The study, "Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions," prepared by Gordon Roberts of York University and Lawrence Kryzanowski of Concordia University, is part of an OSFI submission to the *Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector*, June 1998.

In Canada, the proposed legislation would impose a limit on the value of the transactions that a bank may enter with an affiliate(21) (under the same holding company umbrella) to 5% of the bank's regulatory capital. Furthermore, the limit would be at 10% for all the transactions with all of the affiliates.(22)

B. Ownership Rules

A major change included in this legislation is the new size-based ownership regime that would apply to banks and bank holding companies. The bill proposes to allow for small- and mid-sized bank holding companies to be closely held and controlled by commercial or financial interests, subject to a "fit and proper" test. Large institutions would have to remain widely held, but the limit on ownership by a single shareholder would be increased to 20%, from the current 10%. Thus, there is a clear intention in this bill to allow individual shareholders to have a greater stake in financial institutions. This would favour strategic alliances within Canadian institutions, but also with foreign institutions which could facilitate expansion in cross-border financial services. This new ownership regime would also be in line with the international experience.

> Countries differ in their practices concerning closely held financial holding companies. Many jurisdictions are not concerned over this matter. Regulators and supervisors in Germany, for example, have no thresholds for reporting changes in a bank's ownership and control. Similarly, in the U.S., both closely and widely held holding companies are allowed. In practice, in that country, closely held holding companies are far smaller in size and are often family owned. In most countries surveyed, regulators and supervisors believe that closely held financial institutions pose little problem as long as the ownership structure is transparent. Close relationships that could hamper the task of regulation and supervision are prohibited in Denmark and monitored in other countries through "fit and proper" tests.

---

(21) Except if this affiliate is a trust company, a loan company, an insurance company or a bank, licensed under a federal Act.

(22) *Ibid.*

> Technically, foreign ownership or control is not legally prohibited in most countries although some (e.g., U.K.) have unwritten rules discouraging foreign ownership of major clearing banks. At the other end of the scale are countries which require financial institutions to be widely held. In Australia, for example, there is a 10% ownership limit. However, this restriction can be waived by the government. […] Norway also has a 10% rule which applies to a holding company if it has a wholly owned bank subsidiary.
>
> Whether or not they allow financial institutions to be closely held, most jurisdictions require notification when ownership changes. In reacting to such notices, regulators and supervisors are concerned about the regulatory and supervisory regime in the home country in the case of applications from foreign banks. They also assess the roles of key individual controllers of those licensed banks. Similar rules are common in insurance regulation and supervision.(23)

On the other hand, most jurisdictions recognize that commercial ownership of credit institutions poses some concerns. For that reason, such arrangements are generally allowed only in special cases that generally involve smaller institutions. In Europe, many countries(24) comply with the European Commission Second Banking Directive which subjects to regulatory consent any ownership position in a credit institution of more than 10% of the voting rights, or any significant influence over its management. Switzerland imposes no restriction on non-financial ownership of banks.

This move toward more flexibility allows commercial groups such as supermarket chains (e.g., Sainsbury in the U.K., Loblaws in Canada) and telecommunication firms to form conglomerates that include banks and insurance companies. New information technologies are contributing to a widening of competition in the delivery of financial services, making it easy for other firms, institutions and organizations to do the same. Consequently, new competitors seem to be coming from every sphere of commercial business.

---

(23) Kryzanowski and Roberts, "Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions" (June 1998).

(24) The list includes: Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, and United Kingdom.

C. Permitted Investments

Generally, bank holding companies are allowed to diversify across a broad range of investments in non-banking financial activities. Sometimes, this can only be done through a non-operating holding company structure, but many jurisdictions permit a variety of organizational structures.

The most common restriction prohibits the underwriting of insurance risks in deposit-taking institutions. Insurance risk must be underwritten in a separate legal entity. The sale of insurance products is a completely different matter. For example, in the U.S., France, Netherlands, Norway, Belgium and Switzerland, banks may sell the insurance products of a subsidiary or affiliated insurance company through their branch network. However, banking and insurance underwriting cannot be combined in the same legal entity.

Traditionally in North America, regulators and supervisors separated banking from commerce. In the United States, a bank holding company can participate in the capital of non-financial firms, but the investment is not permitted to account for more than 5% of the firm's outstanding voting shares. Likewise, in Canada, the proposed legislation would prohibit bank holding companies from controlling more than 10% ownership of a commercial firm, and the holding company could not commit more than the prescribed percentage(25) of its regulatory capital to all investments in commercial entities.

On the other hand, some jurisdictions permit bank holding companies to control commercial enterprises.

> In Australia, at least one bank has diversified into non-financial enterprises. In the U.K., the Bank of England's tolerance for commercial activities by financial holding companies is high especially when such activities involve smaller financial institutions. Concern arises only when such activities distract from the sound management of the holding company. At the other extreme, Switzerland discourages mixed conglomerates by requiring them to hold far higher levels of capital.(26)

---

(25) The percentage is left for regulation.

(26) Kryzanowski and Roberts, "Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions."

Not all countries regulate the association between banking and commerce as restrictively as in Canada and the United States. The European Commission (EC) Second Banking Directive does not prevent a bank from owning a non-financial firm, but the size of qualifying investments is limited to no more than 15% of a bank's own funds for investment in a single firm, and no more than 60% for all investments in non-financial firms. Many European countries – including Austria, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Spain and the U.K. – adopted this EC Directive. Belgium adopted more restrictive rules.

D. Corporate Governance

Restrictions on the structure of boards of directors are common. Such rules may stipulate a minimum number of directors on the board and may put restrictions on the number of directors who are employees of, or affiliated with, the bank holding company. Nearly all legislation contains the power to deny the nomination of directors and officers or to remove them from office, based on a test of competence, experience, conduct and overall fitness. Canadian legislators impose similar rules on directors and officers.

CONCLUSION

In many respects, the proposed legislation responds adequately to the prudential concerns enumerated in the earlier section "Risks Associated with a Holding Company Structure for Banks." It is also consistent with international regulations and supervision principles, although some facets are more restrictive. Except for the prohibition of the sale of insurance products in bank branches, the Canadian legislation on holding companies resembles that of the United States.

On the other hand, it is still uncertain whether the bill's proposals will improve banks' ability to face competition and respond more efficiently to innovations in financial markets. Many details are left to regulations, and the bill is designed to be neutral (in the sense of powers and investments) with respect to organizational structure. Until the regulations are known, it is difficult to assess to what extent the regulatory burden on bank affiliates will be lessened, especially those affiliates that would otherwise be unregulated institutions.

APPENDIX

ILLUSTRATIVE EXAMPLE OF MULTIPLE COUNTING OF CAPITAL(27)

This example illustrates a situation of multiple counting of capital. The parent is a bank which owns completely an insurance company which in turn owns completely a securities firm.

Bank (Parent Company)

Assets		Liabilities	
Loans	9,000	Capital	1,500
Book value ownership in:		General reserves	500
Insurance Company B1	1,000	Other liabilities	8,000
Total	*10,000*	*Total*	*10,000*
Capital requirement: 1,500			

Insurance Company B1 (Subsidiary)

Assets		Liabilities	
Investments	5,000	Capital	1,000
Book value ownership in:		General reserves	500
Securities Firm B2	500	Technical provisions	4,000
Total	*5,500*	*Total*	*5,500*
Capital requirement: 800			

Securities Firm B2 (Subsidiary)

Assets		Liabilities	
Investments	4,000	Capital	500
		Reserves	250
		Other liabilities	3,250
Total	*4,000*	*Total*	*4,000*
Capital requirement: 400			

Without accounting for the consolidated corporate structure in measuring capital adequacy, it appears that capital requirements for the individual entities in this group are met. However, a portion of the capital of the parent bank, i.e., the amount of 1,000 invested in

---

(27) This is a slightly simplified version of a similar example figuring in a supplement to the *Capital Adequacy Principles* paper published by the Basle Committee on Banking Supervision, http://newrisk.ifci.ch/143570.htm

Insurance Company B1 is levered twice, once in the bank and again in the insurance company B1 (double counting of capital). Furthermore, the amount invested by B1 in the securities firm B2 (500) which has already been levered twice is now being levered a third time, in the securities firm (when capital is being levered more than twice, it is said to be an instance of multiple counting).

On the face of it, the group has total capital and reserves of 4,250 to cover total capital requirements of 2,700. If the multiple counting is eliminated, the adjusted capital and reserves reduce to 2,750 leaving a surplus of only 50 over the capital requirements of 2,700.

Group's Capital Adequacy

Individual Measurement		**Consolidated Measurement**	
Total Capital and Reserves	4,250	Total Capital and Reserves	2,750
Total Capital Requirement	2,700	Total Capital Requirement	2,700
Balance	*1,550*	*Balance*	*50*

PRB 00-16F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE : LE PROJET DE LOI C-8 ET LES NOUVELLES OPTIONS DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS

Alexandre Laurin
Division de l'économie

Le 12 octobre 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

STRUCTURES D'ORGANISATION ACTUELLEMENT AUTORISÉES 2

INNOVATIONS DANS LA PRESTATION DE SERVICES FINANCIERS ET BESOIN D'UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE STRUCTURELLE 5
- A. Innovations sur les marchés financiers 5
- B. Concurrence et fardeau réglementaire 9

RISQUES D'UNE STRUCTURE DE SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE BANCAIRE 11
- A. Qualité du capital et effet de levier excessif 12
- B. Effet de contagion 14
- C. Abus du filet de sécurité associé à la réglementation 15
- D. Liens commerciaux et opérationsd'initiés 15
- E. Perceptions du public 16

LA MESURE LÉGISLATIVE ENVISAGÉE 18

RÉGLEMENTATION DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE DANS LE MONDE 20
- A. Surveillance 21
- B. Régimes de propriété 22
- C. Placements autorisés 24
- D. Gestion des institutions financières 25

CONCLUSION 25

ANNEXE : EXEMPLE DE PRISE EN COMPTE MULTIPLE DU CAPITAL

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE : LE PROJET DE LOI C-8 ET LES NOUVELLES OPTIONS DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS

INTRODUCTION

En 1996, le ministre des Finances a demandé au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien de conseiller le gouvernement sur ce qu'il convenait de faire pour que ce secteur demeure fort et dynamique. Dans son rapport de 1998, le groupe de travail a formulé un certain nombre de recommandations, suggérant entre autres que le gouvernement permette aux banques et aux compagnies d'assurances démutualisées de prendre la forme de sociétés financières de portefeuille sans activités d'exploitation. Après deux examens parlementaires (par le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques), le ministre des Finances a publié le livre blanc du gouvernement fédéral (*La réforme du secteur des services financiers : Un cadre pour l'avenir*) qui préconise la création de sociétés financières de portefeuille selon la recommandation du groupe de travail. En juin 2000, le projet de loi C-38 a été adopté en première lecture, mais il est mort au *Feuilleton* par suite du déclenchement des élections. Il a été remplacé par le projet de loi C-8, qui a été adopté en première lecture en février 2001.

Partout dans le monde, les marchés des services financiers connaissent une période générale de transformation, de déréglementation et de regroupement. Et, au rythme auquel progressent les technologies de l'information et des communications, on peut s'attendre à ce que le secteur financier, tant au Canada qu'à l'étranger, subisse des changements majeurs à l'avenir. Le besoin d'une réforme de la réglementation financière découle :

- de la vague mondiale de regroupements;
- de l'apparition de nouveaux concurrents;
- du choix élargi offert aux consommateurs et de la complexité croissante de leurs exigences;

- de la complexité croissante des institutions financières et de leurs produits.

En autorisant les banques et les compagnies d'assurances à prendre la forme de sociétés de portefeuille, le gouvernement espère renforcer la souplesse structurelle de façon à favoriser la concurrence et à assurer des gains d'efficience dans le secteur financier canadien. Il est très probable que les banques réorganiseront leurs activités dans une structure de société de portefeuille qui les aidera à mieux concurrencer les institutions financières non réglementées, à mieux affronter les innovations sur les marchés financiers et à en tirer parti et, grâce à l'adoption de nouvelles règles régissant la propriété, à former des coentreprises avec des institutions canadiennes ou étrangères.

Dans les six autres chapitres du présent document :

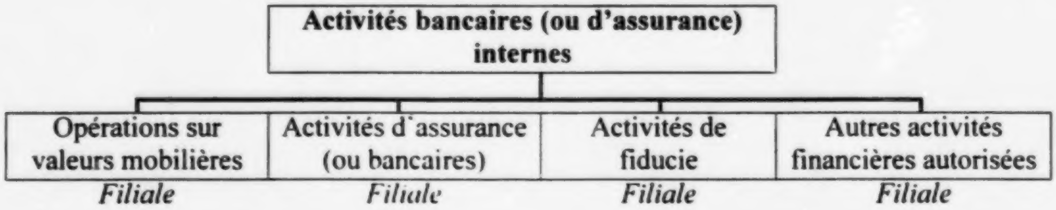
- nous examinons brièvement le régime structurel actuel qui s'applique aux banques et aux autres institutions financières;
- nous abordons les changements qui se produisent dans le secteur financier et signalons quelques questions connexes concernant le besoin de souplesse organisationnelle dans ce secteur;
- nous passons en revue les principaux risques de prudence traditionnellement associés aux sociétés financières de portefeuille;
- nous présentons un aperçu des dispositions du projet de loi C-8;
- nous examinons l'expérience internationale dans le domaine de la réglementation et de la surveillance des sociétés de portefeuille;
- enfin, nous présentons nos conclusions.

STRUCTURES D'ORGANISATION ACTUELLEMENT AUTORISÉES

Banques de l'annexe I — Les banques de l'annexe I sont tenues d'avoir un capital « largement réparti » ou « à participation multiple ». Cela signifie qu'aucun actionnaire ne peut détenir plus de 10 % d'une catégorie quelconque d'actions d'une banque de l'annexe I. Les mutuelles d'assurances, par leur nature même, ont nécessairement un capital largement réparti. Cette restriction garantit qu'une banque de l'annexe I ne peut être ni possédée ni contrôlée par une autre institution, une société ou un particulier. Une banque ne peut pas agir à titre de fiduciaire d'un fonds en fiducie ni souscrire des risques d'assurance et ne peut avoir que des activités limitées dans le domaine des opérations sur valeurs mobilières. Toutefois, par suite de modifications législatives adoptées en 1992, toute institution financière réglementée peut posséder n'importe quelle autre institution financière réglementée à titre de filiale. Ainsi, une banque peut maintenant être propriétaire d'une maison de courtage, d'une société de fiducie ou d'une compagnie d'assurances. Comme les banques de l'annexe I (ainsi que les mutuelles d'assurances) sont tenues d'offrir la plupart de ces autres services financiers connexes par l'entremise de filiales, elles sont *de facto* des sociétés financières de portefeuille **ayant des activités d'exploitation**.

ORGANIGRAMME 1
Modèle organisationnel de l'institution financière mère

(OU DE LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE DE PORTEFEUILLE AYANT DES ACTIVITÉS D'EXPLOITATION) ACTUELLEMENT IMPOSÉ AUX BANQUES DE L'ANNEXE I ET AUX MUTUELLES D'ASSURANCES


Activités bancaires (ou d'assurance) internes
Opérations sur valeurs mobilières
Filiale
Activités d'assurance (ou bancaires)
Filiale
Activités de fiducie
Filiale
Autres activités financières autorisées
Filiale

Banques canadiennes de l'annexe II — Les banques canadiennes de l'annexe II peuvent appartenir à une institution financière canadienne à capital largement réparti, un peu comme dans l'organigramme ci-dessus où l'on voit une mutuelle d'assurances ayant une banque comme filiale. Cette structure d'organisation des banques de l'annexe II ne permet pas de tourner l'exigence relative au capital largement réparti.

Banques étrangères de l'annexe II — Les banques étrangères de l'annexe II peuvent appartenir à une entreprise étrangère admissible, qui peut être une société financière de portefeuille, une banque ou une institution étrangère à capital largement réparti. Toutefois, les banques étrangères de l'annexe II peuvent prendre diverses formes pour offrir des services financiers au Canada. Ainsi, une société de portefeuille bancaire étrangère peut avoir des activités financières réglementées au Canada (par exemple une maison de courtage), à titre d'élément canadien des opérations mobilières étrangères de la banque, pourvu que ces activités soient distinctes de celles des filiales bancaires établies au Canada et à l'étranger. Le ministre peut exiger de l'institution étrangère qu'elle n'offre des services financiers réglementés au Canada que par l'entremise d'une filiale ayant la forme d'une banque de l'annexe II.

De plus, une banque étrangère peut exercer des activités financières non réglementées dans un petit créneau du marché, comme les cartes de crédit, par l'intermédiaire d'une entité non réglementée après avoir obtenu un décret d'exemption du ministre. En 1999, le projet de loi C-67 modifiant la *Loi sur les banques* a autorisé les banques étrangères à avoir des succursales au Canada. Une banque étrangère peut maintenant offrir des services bancaires de gros par l'intermédiaire d'une succursale ainsi que des opérations de détail, y compris la prise de dépôts, par l'entremise d'une filiale ayant la forme d'une banque de l'annexe II. Les banques étrangères disposent de la souplesse structurelle nécessaire pour séparer leurs opérations de gros de leurs activités de détail et pour tirer parti du fardeau réglementaire moindre imposé aux succursales de banques étrangères.

Pourtant, « la plupart des banques étrangères à l'œuvre au Canada offrent des services bancaires de groupe ou du financement par créneau, souvent par l'intermédiaire d'un siège et d'une succursale. La Banque Hongkong du Canada fait exception : elle exploite un vaste réseau de succursales et détient près du tiers de l'actif des banques étrangères au Canada(1). »

Autres institutions financières — D'après le groupe de travail, « cette obligation [d'avoir un capital largement réparti] ne s'applique pas actuellement aux sociétés de fiducie ni aux sociétés d'assurances par actions, qui peuvent appartenir — et appartiennent souvent — à des sociétés de portefeuille. N'étant pas considérées comme des institutions financières, ces sociétés ne sont pas réglementées. » Par exemple, les sociétés fédérales de fiducie et d'assurances peuvent appartenir à des sociétés de portefeuille non financières qui ne sont pas réglementées. Par conséquent, ces entreprises non réglementées peuvent offrir à peu près les mêmes services financiers réglementés que les banques, par l'intermédiaire de filiales de fiducie, tout en exerçant des activités commerciales interdites aux banques, comme la location-bail de véhicules, dans le cadre d'autres filiales non réglementées. Sur le plan réglementaire, elles ont donc un avantage sur les banques.

---

(1) Ministère des finances, *Les banques du Canada*, septembre 1999.

Le groupe de travail a ajouté : « En pratique, les propriétaires d'institutions financières appartenant à des sociétés de portefeuille non réglementées prennent des engagements envers le BSIF [Bureau du surintendant des institutions financières]. Celui-ci est ainsi raisonnablement assuré de pouvoir s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne la fiabilité et la solidité des institutions réglementées au Canada. »

INNOVATIONS DANS LA PRESTATION DE SERVICES FINANCIERS ET BESOIN D'UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE STRUCTURELLE

A. Innovations sur les marchés financiers

Les fonctions bancaires « traditionnelles » de base ont considérablement changé au cours du dernier siècle. Par exemple, jusqu'en 1954, les banques n'avaient pas la possibilité d'offrir des prêts hypothécaires à l'habitation. Depuis, elles ont progressivement assumé de nouvelles fonctions au fur et à mesure de l'évolution des marchés. Par suite des modifications législatives apportées en 1992, les banques peuvent maintenant offrir de l'assurance, des services de fiducie et des opérations sur valeurs mobilières par l'intermédiaire de filiales. Les marchés financiers sont en constante évolution et de nouveaux produits apparaissent à un rythme accéléré. Ces dernières années, les banques ont commencé à convertir des créances, comme les prêts hypothécaires et les soldes de cartes de crédit, en valeurs mobilières qui sont vendues à des investisseurs dans le cadre d'un processus appelé *titrisation*. La titrisation permet aux banques de sortir des éléments d'actif de leur bilan, ce qui réduit leurs besoins en capital réglementaire et leur permet d'investir dans des opérations susceptibles de leur rapporter un meilleur rendement.

À mesure que les marchés financiers changent et innovent, le rôle et les fonctions des banques évoluent. Traditionnellement, les banques avaient pour principal objet d'agir comme intermédiaires entre les déposants et les emprunteurs. Elles continuent à remplir cette fonction, mais d'une façon différente qui se transformera probablement encore plus dans un proche avenir. Nous abordons dans les paragraphes qui suivent trois des nombreux facteurs qui incitent les banques du monde entier à se réorganiser et à redéfinir leur rôle.

Évolution des besoins de la clientèle — Les clients ont des exigences de plus en plus complexes en matière de services financiers, à mesure que leurs préférences et leur tolérance du risque évoluent.

> Les clients s'impliquent davantage, sont plus avertis et plus sensibilisés aux particularités des produits financiers et aux choix offerts par les fournisseurs. Parce qu'ils étaient préoccupés par la disparition éventuelle des régimes de retraite appuyés par le gouvernement et les employeurs, et parce que le taux d'inflation a baissé, tout comme le taux de rendement des dépôts, ils ont décidé de participer davantage à la planification de leurs propres investissements et aux décisions prises à cet égard. Ainsi, ils acceptent davantage les fournisseurs non traditionnels et sont plus à l'aise avec d'autres modes de prestation de service, notamment les moyens électroniques(2).

Avec l'évolution rapide des technologies de l'information et des communications, les clients peuvent maintenant obtenir la plupart des services bancaires et d'investissement dont ils ont besoin sur plate-forme électronique. Ils ont ainsi plus de choix et plus de commodité. En même temps, la fidélité envers les fournisseurs de services financiers s'estompe et les possibilités d'intégrer dans une même entité une vaste gamme de services ont augmenté.

Le plus important, c'est que les clients ont maintenant accès à un bassin beaucoup plus vaste de renseignements et d'avis financiers à un coût extrêmement bas. À mesure que l'accès à l'information augmente et devient plus facile, les clients acquièrent plus d'expérience dans la planification de leurs propres placements.

Nouveaux moyens d'accès et nouvelles gammes de produits — Les clients s'écartent de plus en plus des comptes de dépôt traditionnels, plaçant leurs économies dans d'autres gammes de produits. Par exemple, ils investissent directement dans les marchés de capitaux en achetant des fonds communs de placement, des actions, des obligations et d'autres titres. Les compagnies d'assurances offrent des produits tels que les rentes différées, qui sont semblables aux certificats de placement garantis vendus par les banques. D'autres sociétés se spécialisent dans des gammes spéciales de produits et sont alors en mesure d'offrir des prix et des taux de rendement très compétitifs. L'avènement des services bancaires en ligne, sur Internet, a ouvert la voie à une plate-forme de gestion financière personnelle authentiquement intégrée, qui permet aux consommateurs de comparer et d'évaluer rapidement les caractéristiques de différents produits financiers, leur donnant ainsi les moyens d'investir et d'emprunter directement auprès des institutions de leur choix.

---

(2) McKinsey & Company, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, document de recherche préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, septembre 1998, p. 26.

L'E*Trade Group, exemple d'institution financière sans succursales qui exerce ses activités aux États-Unis, se compose des éléments suivants :

- Une banque (E*Trade Bank, officiellement Telebank);
- Une maison de courtage (E*Trade Securities);
- Une entreprise de gestion financière spécialisée dans les produits de détail à revenu fixe (E*Trade Capital Markets);
- Le plus grand réseau indépendant de guichets automatiques des États-Unis (Card Capture Services Inc., rachetée en mai 2000), comptant plus de 8 800 guichets répartis dans tout le pays.

Ces institutions financières qui ne desservent leur clientèle que sur Internet peuvent offrir des services relativement peu coûteux. Elles peuvent aussi accorder des taux d'intérêt plus avantageux que ceux des institutions traditionnelles ayant pignon sur rue. Ainsi, E*Trade offre un compte chèques en ligne gratuit, donnant également droit au paiement d'un nombre illimité de factures, à des chèques sans frais et à un nombre gratuit illimité d'opérations sur guichet automatique. Les clients d'E*Trade peuvent également transférer de l'argent dans un compte de négociation, dans lequel ils peuvent directement faire des placements en actions, en fonds communs et en d'autres produits des marchés de capitaux. Les clients n'ont en outre que quelques boutons à cliquer pour acheter des produits d'assurance ou obtenir un prêt pour un véhicule, un prêt hypothécaire ou une carte de crédit. Toutes les transactions passent par Internet, ce qui épargne temps et argent.

Les clients ont réservé un accueil positif à ces nouvelles institutions. L'actif total de l'E*Trade Bank est passé de 1 milliard de dollars en 1998 à 7,5 milliards de dollars en 2000, ce qui représente une augmentation de 750 % en deux ans seulement. Depuis 1998, au moins cinq autres banques n'offrant que des services en ligne ont ouvert aux États-Unis et ont toutes connu une croissance phénoménale.

La mondialisation — En 1953, la Banque Mercantile du Canada est devenue la première banque étrangère à être constituée au Canada. Depuis, les dispositions législatives régissant les banques étrangères ont été considérablement libéralisées, ce qui a permis à ces institutions de s'organiser et d'offrir des services financiers à peu près dans les mêmes conditions que les banques canadiennes. Quarante banques étrangères sont actuellement actives au Canada.

De leur côté, les banques canadiennes sont très actives à l'étranger. L'Association des banquiers canadiens signale que les banques du Canada réalisent environ 49 % de leurs bénéfices à l'étranger. De plus en plus, les banques, qu'elles soient canadiennes ou non, considèrent que leur marché s'étend au monde entier.

Avec l'avènement de nouvelles formes électroniques de prestation des services financiers personnels, il deviendra maintenant plus facile pour les entreprises étrangères de concurrencer les fournisseurs locaux. De plus, avec l'informatisation, les sociétés et les multinationales non financières peuvent plus facilement offrir des services financiers spécialisés à leurs clients. Des multinationales comme Toyota, GM, BMW et Sony envisagent de diversifier leurs opérations en vendant des produits financiers. Ces entreprises bénéficient déjà d'un réseau mondial actif.

L'évolution de la clientèle, les innovations qui se manifestent sur le plan de la prestation des services financiers et la mondialisation ont d'importantes conséquences pour les banques et leur rôle premier d'intermédiaires entre déposants et emprunteurs. Les banques tirent des dépôts un important pourcentage des bénéfices produits par les services financiers personnels. Par conséquent, la diminution des dépôts et des emprunts traditionnels et leur remplacement par d'autres produits de placement et de crédit ont provoqué une réduction de l'actif des banques. De plus en plus, celles-ci doivent se réorganiser et concevoir de nouveaux produits innovateurs pour éviter la baisse possible de leur actif et de leur part du marché.

Les nouvelles préférences des consommateurs amènent également les responsables de la réglementation à se poser de nouvelles questions. Par exemple, quelles sont les conséquences pour l'assurance-dépôts fédérale de la désaffection progressive du public pour les produits financiers assurés?

B. Concurrence et fardeau réglementaire

Les banques sont lourdement réglementées à cause de leurs activités de détail reliées aux dépôts, qui sont ordinairement assujettis à l'assurance-dépôts. Elles constituent en outre les principaux agents du système des paiements, ce qui signifie que la faillite d'une banque peut menacer l'intégrité et l'efficience de ce système. La réglementation est conçue pour protéger l'intégrité du régime d'assurance-dépôts et pour sauvegarder la solidité et la fiabilité du système financier qui pourrait être vulnérable à un effet de contagion. D'autres institutions financières qui ne prennent pas de dépôts sont moins réglementées ou même pas réglementées du tout. Comme la réglementation est coûteuse pour les institutions financières, elle a des effets sur la concurrence, notamment lorsqu'une filiale non bancaire d'une banque doit concurrencer des fournisseurs de services financiers peu ou pas réglementés, parce que les filiales de banques (contrairement à leurs concurrents non bancaires qui échappent à la réglementation) sont touchées par les exigences de la réglementation bancaire relative au capital et à d'autres facteurs, même si elles n'ont aucun lien direct avec la prise de dépôts.

Par exemple, les sociétés de fiducie — qui acceptent également des dépôts — ont une plus grande latitude que les banques sur le plan de la structure puisqu'elles peuvent s'organiser dans le cadre d'une société de portefeuille non réglementée. Ces sociétés n'ont pas à faire face aux mêmes restrictions structurelles que les banques : contrairement à celles-ci, elles sont autorisées à répartir leurs fonctions entre des filiales réglementées et non réglementées. Par conséquent, les sociétés fédérales de fiducie et d'autres institutions financières non bancaires qui sont soumises aux mêmes restrictions que les banques dans le domaine de la location-bail de véhicules peuvent néanmoins accéder indirectement à ce marché par l'entremise d'une filiale qui n'est pas soumise à la même réglementation⁽³⁾.

> L'évolution des marchés financiers s'est également traduite par l'apparition de nouveaux participants, qui concurrencent les institutions financières de type classique dans des secteurs déterminés. Les sociétés indépendantes de fonds communs de placement jouent un rôle prépondérant sur le marché correspondant, représentant environ les deux tiers des actifs sous gestion. Les prêteurs adossés, comme le

---

(3) Association des banquiers canadiens, *Structural Flexibility in the Canadian Financial Services Sector*, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, mai 1998.

> groupe Newcourt Credit(4), sont devenus des concurrents non négligeables sur certains segments du marché des prêts commerciaux. Ces prêteurs, parce qu'ils ne recueillent pas les dépôts des particuliers, ne constituent pas des institutions réglementées. Quant aux fonds communs de placement, ils relèvent de la compétence des commissions provinciales des valeurs mobilières. Les sociétés qui offrent ces fonds sont réglementées mais, comme les risques de marché sont assumés par l'investisseur, les autorités réglementaires évaluent uniquement les pratiques de ces entreprises sur le marché, et non leur fiabilité ou leur solidité.
>
> Le fossé se creuse actuellement entre les activités qui ne sont pas du tout réglementées, ou qui sont assujetties à une réglementation moins stricte quand elles sont exécutées par certaines institutions, et qui font l'objet de règles plus contraignantes quand elles sont le fait d'autres établissements. Les marchés devenant de plus en plus concurrentiels, le coût imposé par la réglementation à certaines institutions, mais non aux institutions concurrentes lorsqu'elles se livrent aux mêmes activités, peut nuire à la concurrence(5).

Le secteur du capital de risque est un exemple. Les sociétés indépendantes de capital de risque, n'étant pas considérées comme des institutions financières, ne sont pas réglementées. Toutefois, les filiales de banques qui s'occupent de capital de risque sont assujetties à la même réglementation que leur société mère, ce qui leur impose certains inconvénients, comme les suivants :

- la *Loi sur les banques* limite les montants qu'une banque peut consacrer au financement de capitaux propres à 5 % du capital réglementaire total;
- les filiales de banques qui s'occupent de capital de risque ne peuvent pas posséder plus de 25 % du capital des entreprises dans lesquelles elles investissent;
- les banques sont tenues de retirer leur investissement dans les 10 ans, ce qui pourrait imposer aux filiales de capital de risque d'adopter une stratégie moins qu'optimale;

---

(4) Il convient de noter que le groupe Newcourt Credit a été racheté en mars 1999 par le CIT Group, qui est la plus grande société américaine de propriété publique dans le secteur financier commercial.

(5) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Souplesse d'organisation des institutions financières : un cadre d'intensification de la concurrence*, document d'information n° 2, septembre 1998, p. 51.

- les filiales de banques sont imposables sur la totalité de leurs gains de capital, contrairement aux sociétés ordinaires qui ne sont actuellement imposées que sur 66 % de ces gains.

Les sociétés de capital de risque ayant d'autres formes ne sont pas soumises aux mêmes restrictions. Par conséquent, l'environnement réglementaire crée des conditions défavorables pour ces sociétés, s'il s'agit de filiales de banques. Les banques n'ont donc pas la possibilité de fonctionner sur la même base que les entreprises concurrentes. Le groupe de travail estimait que deux institutions remplissant les mêmes fonctions devraient être soumises aux mêmes règles.

Dans le domaine des services financiers, la *Constitution du Canada* prévoit une répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les services bancaires et la constitution des banques relèvent exclusivement du gouvernement fédéral. De leur côté, les gouvernements provinciaux ont la responsabilité exclusive des droits civils, du droit à la propriété et de la constitution des sociétés ayant un objet provincial. Autrement dit, les activités de nature « provinciale » des sociétés de fiducie et de prêts, des compagnies d'assurances, des maisons de courtage et des coopératives financières échappent à la réglementation fédérale de l'activité bancaire. En pratique, il est donc difficile d'adopter une approche vraiment « fonctionnelle » de la réglementation.

Bien que la réglementation doive continuer à se fonder sur les institutions, il est possible de se rapprocher d'un modèle « fonctionnel » en autorisant des structures d'organisation plus souples dans le cas des institutions financières réglementées. En permettant la création de sociétés financières de portefeuille, on atteindrait ce but en aidant les banques à :

- mieux concurrencer les institutions financières non réglementées;
- former des coentreprises;
- réorganiser leurs activités pour mieux affronter les innovations, et même en tirer parti, sur les marchés financiers.

RISQUES D'UNE STRUCTURE DE SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE BANCAIRE

Les conglomérats financiers posent des problèmes de surveillance, surtout parce que certaines institutions d'un conglomérat profitent du filet de sécurité gouvernemental tandis que d'autres ne le font pas. Dans le régime actuel des sociétés de portefeuille ayant des activités d'exploitation, l'entreprise mère et ses filiales sont collectivement réglementées, tandis que toutes les filiales sont soumises au même niveau de réglementation. Toutefois, dans un régime de sociétés de portefeuille sans activités d'exploitation, certaines des filiales du groupe pourraient ne pas être réglementées ou avoir un fardeau réglementaire moindre que d'autres.

Cela pourrait donner lieu à des situations d'arbitrage réglementaire et de risque moral qui n'existent pas dans le régime actuel. Les paragraphes A et B qui suivent exposent les risques de prudence présents dans les deux types de régimes de conglomérats financiers, tandis que les paragraphes C, D et E traitent des risques de prudence principalement présents dans les régimes de sociétés de portefeuille sans activités d'exploitation, parce que le niveau de surveillance réglementaire imposé aux institutions de dépôt dans de tels régimes peut être différent de celui que doivent subir les filiales non bancaires (et peut-être commerciales).

A. Qualité du capital et effet de levier excessif

L'« effet de levier excessif » (ou prise en compte multiple du capital) peut être ainsi défini :

> [...] il est possible pour toutes les entités d'un groupe de satisfaire à leurs besoins de capital sur une base individuelle, sans que les fonds propres du groupe dans son ensemble correspondent à la somme de ces besoins. Une telle situation se produit lorsque les mêmes fonds propres servent simultanément de tampon plus d'une fois, couvrant donc les besoins de capital de la société mère ainsi que ceux d'une filiale (et peut-être même d'une filiale de filiale)(6). [TRADUCTION]

Dans ces circonstances, l'évaluation du capital total du conglomérat en surestime la valeur réelle. Toutefois, il est possible d'éviter cette situation en adoptant une mesure globale de la norme de fonds propres (on trouvera un exemple dans l'annexe).

La qualité du capital disponible dans la société de portefeuille pour appuyer les filiales d'aval est un autre aspect important. Un problème peut en effet se poser lorsqu'une société de portefeuille émet des instruments financiers d'une certaine qualité, puis se sert du produit pour investir dans des entités d'aval sous forme d'instruments de qualité supérieure. À ce sujet, le BSIF mentionne ce qui suit :

---

(6) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), *The Supervision of Financial Conglomerates*, juillet 1995.

> D'un point de vue de fiabilité et de solidité, les caractéristiques du capital réuni par une société de portefeuille devraient, entre autres, être compatibles avec les caractéristiques du capital investi par la suite dans des institutions financières d'aval. Si ce principe n'est pas respecté (par exemple, si du capital à terme limité réuni par une société de portefeuille est réinvesti sous forme de capitaux propres bloqués d'une institution financière affiliée), une institution financière donnant l'impression d'avoir des capitaux propres très solides pourrait être vulnérable à des pressions inattendues émanant d'une société mère se débattant contre les exigences imposées par une situation de capital moins solide(7). [TRADUCTION]

La présence d'un effet de levier excessif est un exemple d'une telle situation. Dans ce cas, la société de portefeuille émet des titres de créance et se sert du produit pour financer les fonds propres ou d'autres éléments du capital réglementaire d'une filiale réglementée.

> [...] plus une société de portefeuille bancaire aura tendance à recourir à des titres de créance pour financer les fonds propres de ses filiales réglementées ou non, plus grand sera le risque que les filiales financières réglementées tentent, sous l'effet de pressions indues, d'engendrer des recettes et des liquidités suffisantes pour verser à la société mère les dividendes dont elle a besoin pour le service de sa dette. Les exigences de liquidités en amont pourraient fausser les décisions des institutions financières réglementées, incitant leur direction à viser des objectifs à court terme plutôt que des objectifs à long terme plus appropriés. Ce genre de situation peut également amener la direction des institutions financières du groupe à adopter des méthodes comptables douteuses et d'autres pratiques destinées à gonfler leur revenu. Quand cela se produit, la société de portefeuille, qui est censée constituer une source de force pour ses institutions financières affiliées, peut se transformer en facteur de déstabilisation sinon en source de faiblesse(8). [TRADUCTION]

---

(7) Bureau du surintendant des institutions financières, *A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model*, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, juin 1998, p. 7.

(8) *Ibid.*, p. 15.

> […] nous avons vu plusieurs exemples de cette situation au Canada à l'occasion de l'effondrement d'un certain nombre d'institutions financières au cours des 10 dernières années(9). [TRADUCTION]

B. Effet de contagion

L'effet de contagion est probablement l'un des plus importants problèmes qui puisse se poser dans une structure de société de portefeuille. La contagion, ou réaction en chaîne, se produit lorsque les difficultés d'une entité du groupe se transmettent à d'autres éléments. La Banque des règlements internationaux (BRI) a défini deux genres d'effets de contagion(10). Le premier se rattache essentiellement aux perceptions du marché : les difficultés financières d'un élément du groupe entraînent une perte de confiance de la part du public par rapport aux autres entités de la société de portefeuille, indépendamment de leur situation financière réelle. La réticence des marchés de capitaux à traiter avec les membres d'un groupe douteux peut sensiblement réduire la capacité de la société de portefeuille de renflouer des filiales à court de liquide.

L'effet de contagion du deuxième genre se rattache au transfert possible du capital d'une entité réglementée, si elle tente par exemple de secourir une autre filiale en difficulté. Ces transferts internes peuvent être évidents, s'il s'agit de prêts, de placements ou de garanties, ou cachés s'ils prennent la forme d'opérations internes effectuées à des prix différents de ceux du marché. La BRI a noté que les risques internes peuvent considérablement aggraver les problèmes d'une entité réglementée atteinte par des effets de contagion.

> Le BSIF a eu connaissance d'un certain nombre de cas où les difficultés touchant une institution financière à participation restreinte ont été aggravées ou accentuées par les problèmes des entreprises d'amont de la société de portefeuille ou d'autres éléments du conglomérat. Chaque situation variait selon ses circonstances particulières, mais il est admis que l'effet de contagion a joué un rôle dans l'effondrement d'un certain nombre d'institutions financières au Canada et ailleurs(11). [TRADUCTION]

---

(9) *Ibid.*, p. 7.

(10) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), *The Supervision of Financial Conglomerates*.

(11) Bureau du surintendant des institutions financières, *A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model*, p. 8.

C. Abus du filet de sécurité associé à la réglementation

Dans une structure de société de portefeuille, où différentes entités sont soumises à une réglementation différente, il y a un risque évident d'arbitrage réglementaire, c'est-à-dire de transfert de certaines activités à l'intérieur d'un conglomérat, soit pour éviter une surveillance de prudence relativement plus stricte qu'une autre, soit pour abuser du filet de sécurité associé à certaines institutions financières. De plus, la direction de la société de portefeuille peut chercher à influencer les banques et d'autres institutions financières réglementées pour les amener à appuyer des filiales non réglementées.

> Certains croient que lorsqu'un conglomérat comprend à la fois des institutions financières qui profitent du filet de sécurité et d'autres entités financières non réglementées qui n'en profitent pas, la direction pourrait être tentée de placer les prêts et les investissements les plus risqués dans les institutions réglementées et les éléments d'actif de qualité supérieure dans les entités non réglementées. Cet argument se fonde sur l'hypothèse que ces dernières entités pourraient faire l'objet d'une plus grande surveillance à cause de la nature de leurs activités de financement et du fait qu'elles n'ont pas accès au filet de sécurité(12). [TRADUCTION]

D. Liens commerciaux et opérations d'initiés

Les liens commerciaux entre actionnaires contrôlants au niveau de la société de portefeuille (cela s'applique en particulier aux conglomérats à participation restreinte) et d'autres entités non financières peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts, les ressources d'institutions financières réglementées étant indûment utilisées au profit des autres intérêts commerciaux des actionnaires et au détriment de l'institution financière.

> Le risque de conflits d'intérêts dans un conglomérat financier augmente lorsque des investisseurs ayant d'importants intérêts dans le conglomérat ont des liens contractuels avec des entreprises du groupe. Dans beaucoup de conglomérats financiers — bien que cette situation ne se limite pas nécessairement à eux —, il est très possible que les intérêts des actionnaires soient en conflit avec ceux des créanciers, et

---

(12) *Ibid.*, p. 8.

> particulièrement ceux que le surveillant a le devoir de protéger(13). [TRADUCTION]

Toutefois, le gouvernement a toujours préconisé une séparation entre les activités bancaires et le commerce en imposant aux banques canadiennes d'avoir un capital largement réparti (règle des 10 %), ce qui permet d'éviter les conflits d'intérêts possibles(14).

> La crainte que les institutions financières ne soient trompées dans le cadre d'opérations comportant des liens de dépendance avec d'importants actionnaires ou des entités affiliées a toujours été associée aux institutions financières à participation restreinte. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'un des avantages de la règle des 10 % était de garantir qu'aucun actionnaire ne peut indûment influencer une banque. Cependant, même dans une structure de société de portefeuille à capital largement réparti, une banque aura probablement des filiales réglementées et d'autres qui ne le seront pas. Dans ces conditions, on ne peut pas négliger le risque que certaines transactions profitent à des éléments du groupe au détriment de la banque ou d'autres institutions financières membres du groupe(15). [TRADUCTION]

E. Perceptions du public

Le BSIF a signalé la possibilité suivante :

> [...] le public pourrait avoir l'impression que toutes les entités réglementées ou non faisant partie d'une société de portefeuille bancaire profitent du filet de sécurité gouvernemental. Cela pourrait se produire parce que d'importants éléments du groupe (une banque ou une autre institution financière, et peut-être même la société de portefeuille) seraient réglementés. Par suite de cette impression, les créanciers d'une filiale non réglementée d'une banque, qui aurait des difficultés financières, pourraient s'attendre à ce que l'organisme de réglementation prenne des mesures pour protéger leurs intérêts alors qu'en réalité, il est plus susceptible d'agir pour protéger les déposants, les souscripteurs et d'autres créanciers de la banque ou des autres

---

(13) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), *The Supervision of Financial Conglomerates*.

(14) Le Canada n'a cependant appliqué la règle des 10 % ni à certaines autres institutions qui acceptent des dépôts (comme les sociétés de fiducie) ni aux compagnies d'assurances.

(15) Bureau du surintendant des institutions financières, *A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model*, p. 9.

> institutions financières du groupe. En fait, le mandat du BSIF pourrait l'amener à prendre des mesures contraires aux intérêts des entités non réglementées du groupe ainsi que de leurs actionnaires et créanciers(16). [TRADUCTION]

De plus, si le surintendant étendait sa surveillance réglementaire aux entités non réglementées, il courrait le risque de renforcer l'impression du public que les entités non réglementées sont, d'une certaine façon, protégées elles aussi par le filet de sécurité gouvernemental. Bien qu'il n'y ait pas de solution immédiate à ce problème, le BSIF a signalé « qu'il pourrait être nécessaire d'assortir de mesures appropriées » les initiatives conçues pour étendre la surveillance réglementaire aux entités non réglementées, « afin d'éviter de donner l'impression que l'ensemble du groupe bénéficie d'une protection réglementaire(17) ».

Enfin, l'utilisation de raisons sociales presque identiques au sein d'une société de portefeuille composée de filiales réglementées et non réglementées ou d'une société de portefeuille contrôlante non réglementée peut également créer de la confusion dans l'esprit du public. Le Canada a connu certains de ces problèmes dans le passé dans le cas de conglomérats financiers comprenant une société de fiducie réglementée. Le sous-comité parlementaire des institutions financières a ainsi exprimé son point de vue dans son quatrième rapport présenté au Comité principal en 1992 :

> Les investisseurs évaluent différemment différentes institutions et associent des niveaux de risques différents à une société financière de portefeuille et à une société de fiducie réglementée. L'évaluation est cependant plus difficile lorsque la société de fiducie s'appelle la Compagnie Trust Central Guaranty, tandis que la société de gestion a pour raison sociale Central Guaranty Trustco Limitée. Les raisons sociales d'entreprises associées devraient refléter l'association, mais ne devraient pas être trompeuses. À notre avis, le mot « Trustco » n'est d'aucune utilité, mais sème beaucoup de confusion(18).

---

(16) *Ibid.*, p. 9.

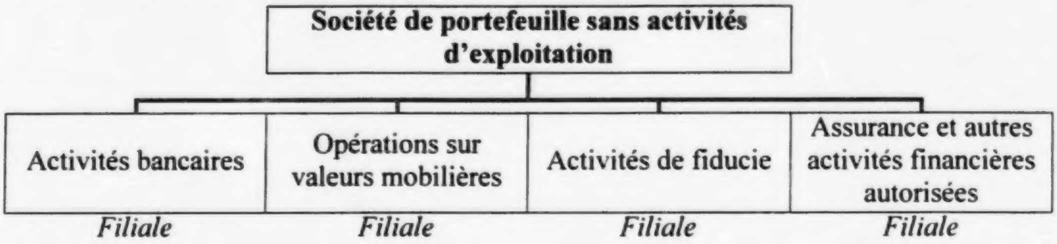
(17) *Ibid.*, p. 9.

(18) Sous-comité des institutions financières, *La législation régissant les institutions financières*, quatrième rapport au Comité, décembre 1992, p. 16:11-12.

LA MESURE LÉGISLATIVE ENVISAGÉE

Le projet de loi C-8 propose d'autoriser la création de sociétés de portefeuille bancaires (SPB) sans activités d'exploitation. Parce qu'il serait interdit à ces sociétés d'exploiter activement une entreprise, elles ne seraient autorisées qu'à acquérir, détenir et administrer des investissements autorisés et à fournir des services de gestion, de consultation, de financement, de comptabilité et de traitement de données à des entités dans lesquelles elles auraient un intérêt important. Elles n'auraient pas la permission d'offrir des services bancaires ou financiers de base, comme des évaluations du crédit.

ORGANIGRAMME 2
LE MODÈLE DE LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE DE PORTEFEUILLE SANS ACTIVITÉS D'EXPLOITATION


Société de portefeuille sans activités d'exploitation
Activités bancaires
Opérations sur valeurs mobilières
Activités de fiducie
Assurance et autres activités financières autorisées
Filiale
Filiale
Filiale
Filiale

Les investissements autorisés d'une SPB seraient les mêmes que ceux d'une banque. De plus, une SPB et ses filiales ne pourraient acquérir d'actions ou de titres de participation dans une entité — exception faite des investissements admissibles — que si la valeur globale des titres de participation et de ses intérêts dans un bien immobilier, ou des améliorations qu'elle y apporte, n'excède pas le pourcentage réglementaire de son capital réglementaire. Enfin, une SPB ne pourrait pas détenir une part de propriété supérieure à 10 % dans une entité non financière.

Les banques existantes seraient autorisées à prendre la forme de SPB. La structure de propriété de la banque deviendrait alors automatiquement celle de la SPB. Celle-ci serait également tenue de posséder une majorité des actions de sa filiale bancaire, ce qui entraînerait un contrôle de droit de la banque. D'autres filiales réglementées seraient assujetties à un contrôle de fait : la société mère pourrait détenir une minorité d'actions, mais exercer néanmoins un contrôle direct ou une influence indirecte. Les mêmes restrictions concernant le contrôle s'appliqueraient aux filiales qui exercent, dans le cadre de leur activité commerciale, des activités financières comportant des risques importants de crédit ou de marché (par exemple, cartes de crédit, prêts aux petites entreprises, prêts à la consommation).

Les SPB seraient réparties entre trois grandes catégories selon que leurs capitaux propres seraient égaux ou supérieurs à cinq milliards de dollars, situés entre un et cinq milliards de dollars, ou inférieurs à un milliard de dollars.

Une SPB ayant des capitaux propres égaux ou supérieurs à cinq milliards de dollars devrait être à participation multiple, c'est-à-dire avoir un capital largement réparti : aucun actionnaire ne pourrait détenir plus de 20 % de toute catégorie d'actions avec droit de vote ni plus de 30 % de toute catégorie d'actions sans droit de vote. Par ailleurs, l'exigence concernant la participation multiple s'appliquerait à la propriété totale directe et indirecte d'une filiale bancaire qui est elle-même contrôlée par une société de portefeuille bancaire à participation multiple ayant des capitaux propres égaux ou supérieurs à cinq milliards de dollars :

1. À l'exception de la SPB qui exerce le contrôle, aucun actionnaire ne pourrait détenir plus de 20 % de toute catégorie d'actions avec droit de vote ni plus de 30 % de toute catégorie d'actions sans droit de vote de la filiale bancaire;

2. Aucun actionnaire détenant plus de 10 % de la propriété d'une SPB ne pourrait en même temps détenir plus de 10 % de la propriété d'une filiale bancaire.

Ainsi, aucun investisseur particulier ne pourrait utiliser la société de portefeuille pour contourner les restrictions relatives au régime de propriété applicables aux banques à participation multiple.

Les SPB dont les capitaux propres seraient inférieurs à cinq milliards de dollars pourraient être possédées et contrôlées par une entreprise commerciale. Toutefois, une SPB dont les capitaux propres sont de un milliard de dollars ou plus serait tenue de mettre en circulation 35 % des actions avec droit de vote, qui seraient donc négociables dans une bourse reconnue au Canada et non détenues par un actionnaire important. Enfin, les SPB dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars n'auraient aucune restriction à observer au chapitre de la structure de propriété.

La SPB serait assujettie à une surveillance globale. Le surintendant des institutions financières pourrait demander, par ordonnance, à la société ou à l'un des membres de son groupe, de lui fournir des renseignements et des documents afin qu'il puisse examiner ses activités financières et non financières. À l'occasion, le surintendant pourrait procéder à un examen ou à une enquête portant sur l'activité commerciale et les affaires internes de la société. Au besoin, il pourrait ordonner à la SPB de prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux règlements ou pour remédier à une situation qu'il estime préjudiciable aux intérêts des déposants, des souscripteurs ou des créanciers.

Les membres de la société de portefeuille seraient assujettis à une norme globale de fonds propres et le surintendant pourrait obliger la société à augmenter son capital et ses liquidités s'il le juge nécessaire. S'il le faut, il pourrait aussi exiger, par ordonnance, que la SPB se départe d'une filiale ou d'un autre placement.

Lorsqu'une SPB envisage de signer un contrat, tout administrateur ou dirigeant qui est dans une situation de conflit d'intérêts devrait faire connaître par écrit la nature et l'étendue de son intérêt ou demander qu'elles soient consignées au procès-verbal de la réunion. En outre, l'administrateur devrait s'absenter de la réunion du conseil pendant que le contrat est étudié (sauf quelques exceptions). Enfin, le surintendant des institutions financières pourrait, par ordonnance, destituer de son poste un administrateur ou un cadre dirigeant d'une SPB s'il est d'avis qu'il n'est pas qualifié pour occuper ce poste.

Une SPB ne serait pas autorisée à adopter une dénomination sociale à peu près identique à celle d'une banque, à moins qu'elle ne contienne des termes qui, selon le surintendant, indiquent au public qu'elle est distincte de sa filiale bancaire. En outre, la dénomination sociale de toute SPB devrait comprendre l'abréviation « spb » ou « bhc »(19).

RÉGLEMENTATION DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE DANS LE MONDE

Le BSIF a fait faire une étude de la législation et de la réglementation des sociétés financières de portefeuille dans différents pays(20). Nous examinons ici les principales conclusions de cette étude qui se rattachent au projet de loi déposé au Canada.

---

(19) SPB est l'abréviation de l'expression « société de portefeuille bancaire », et BHC, celle de l'expression anglaise « Bank Holding Company ».

(20) L'étude intitulée *Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions* réalisée par Gordon Roberts, de l'Université York, et Lawrence Kryzanowski, de l'Université Concordia, fait partie d'un mémoire présenté par le BSIF au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, juin 1998.

Les sociétés financières de portefeuille sans activités d'exploitation sont courantes ailleurs dans le monde, certains pays allant jusqu'à exiger l'établissement de telles sociétés lorsque différentes entreprises non bancaires sont regroupées avec des banques. Toutefois, dans beaucoup de pays, les conglomérats financiers peuvent choisir entre différentes options d'organisation de leurs activités, ce qui explique qu'ils aient adopté diverses structures d'organisation. Il n'a donc jamais été prouvé empiriquement que la structure de la société de portefeuille est nécessairement plus efficiente que les autres si les règles régissant le fonctionnement des établissements sont les mêmes.

A. Surveillance

Partout dans le monde, les sociétés financières de portefeuille sont étroitement surveillées et réglementées, le principal objectif étant de protéger les déposants et les souscripteurs et de veiller à la stabilité du système financier. Dans certains cas, comme aux États-Unis, le mandat des organismes de surveillance comprend la protection des consommateurs.

La plupart des pays ont adopté le principe d'une réglementation et d'une surveillance globales au sommet de la structure de la société de portefeuille. En ce qui concerne la norme de fonds propres, on examine tant le capital du groupe que celui de ses composantes. Le projet de loi proposé est conçu de la même façon.

Le projet de loi C-8 propose également de donner au surintendant des institutions financières les pouvoirs nécessaires pour accéder en permanence à un vaste éventail de renseignements concernant les affaires financières des sociétés de portefeuille et de leurs filiales. Ces pouvoirs sont semblables à ceux que confèrent les autres pays.

La Commission européenne interdit aux établissements de crédit (et aux sociétés de portefeuille bancaires) d'avoir des opérations intersociétés d'une valeur globale supérieure à 25 % de l'avoir propre du groupe. Cette disposition a pour but de limiter le niveau d'exposition d'une banque par rapport à un seul client ou à un groupe de clients apparentés et de contrôler les opérations des filiales pour limiter les risques de contagion.

Au Canada, le projet de loi C-8 imposerait une limite sur la valeur des opérations qu'une banque peut traiter avec une filiale(21) (dans le cadre d'une même société de portefeuille) à 5 % du capital réglementaire de l'institution. De plus, la limite globale ne pourrait pas dépasser 10 % pour l'ensemble des filiales(22).

B. Régimes de propriété

Le projet de loi introduit un important changement en proposant un régime de propriété fondé sur la taille des banques et des SPB. Il autoriserait les petites et moyennes SPB à avoir une participation restreinte et à être contrôlées par des intérêts commerciaux et financiers, sous réserve du critère « d'aptitude ». Les grandes institutions devraient garder un capital largement réparti, mais la limite de propriété par actionnaire passerait à 20 % au lieu des 10 % actuels. Par conséquent, il est clair que le projet de loi vise à permettre aux actionnaires d'avoir un plus grand intérêt dans les institutions financières. Cela favoriserait les alliances stratégiques, tant entre institutions canadiennes qu'avec des institutions étrangères, qui pourraient faciliter l'expansion des services financiers au-delà des frontières. Le nouveau régime de propriété correspondrait également à l'expérience internationale.

> Les pays diffèrent par leurs pratiques relatives aux sociétés financières de portefeuille à participation restreinte. Plusieurs pays ne se préoccupent pas de cette question. En Allemagne, par exemple, les services de réglementation et de surveillance n'ont fixé aucun seuil pour signaler les changements de propriété et de contrôle d'une banque. Les États-Unis autorisent les sociétés de portefeuille, qu'elles soient à participation multiple ou restreinte. En pratique, les sociétés de portefeuille américaines à participation restreinte sont souvent petites et appartiennent aux membres d'une même famille. Dans la plupart des pays examinés, les services de réglementation et de surveillance croient que les institutions financières à participation restreinte posent peu de problèmes tant que la structure de propriété est transparente. Les relations étroites qui pourraient entraver la réglementation et la surveillance sont interdites au Danemark et sont contrôlées au moyen du critère « d'aptitude » dans d'autres pays.

---

(21) Sauf si cette filiale est une société de fiducie, une société de prêts, une compagnie d'assurances ou une banque autorisée en vertu d'une loi fédérale.

(22) *Ibid.*

> En principe, la plupart des pays n'interdisent pas la propriété et le contrôle étrangers, mêmes si certains (comme le Royaume-Uni) ont des règles non écrites qui découragent la propriété étrangère des grandes banques de compensation. À l'autre bout de l'échelle, il y a les pays qui imposent aux institutions financières d'avoir un capital largement réparti. L'Australie, par exemple, a une limite de propriété de 10 %, quoique cette restriction puisse être levée par le gouvernement. [...] la Norvège a également une règle de 10 % qui s'applique aux sociétés de portefeuille ayant des filiales bancaires en propriété exclusive.
>
> Qu'ils permettent ou non aux institutions financières d'avoir une participation restreinte, la plupart des pays exigent d'être informés en cas de changement de propriété. Dans leur réponse aux avis donnés, les services de réglementation et de surveillance se soucient, dans le cas des demandes provenant de banques étrangères, du régime réglementaire et de surveillance du pays d'origine. Ils évaluent également le rôle des principaux contrôleurs de ces banques. Des règles semblables régissent le plus souvent la réglementation et la surveillance des compagnies d'assurances(23).

Par ailleurs, la plupart des pays reconnaissent qu'il serait inquiétant de laisser des intérêts commerciaux posséder des banques. Aussi, cette situation n'est en général autorisée que dans des cas particuliers et, le plus souvent, pour de petites institutions. En Europe, beaucoup de pays(24) se conforment à la Deuxième Directive bancaire de la Commission européenne, qui soumet au consentement réglementaire l'acquisition de tout intérêt supérieur à 10 % des actions avec droit de vote d'une institution de crédit ainsi que de tout intérêt pouvant exercer une influence sensible sur la gestion de l'institution. La Suisse n'impose aucune restriction sur la propriété des banques par des intérêts non financiers.

La tendance favorisant une plus grande souplesse permet aux groupes commerciaux tels que les chaînes de supermarchés (par exemple, Sainsbury au Royaume-Uni et Loblaws au Canada) et les entreprises de télécommunications de former des conglomérats comprenant des banques et des compagnies d'assurances. Les nouvelles technologies de l'information contribuent à l'intensification de la concurrence dans la prestation de services financiers, ce qui permet à d'autres entreprises, institutions et organisations d'en faire de même. Par conséquent, les nouveaux concurrents semblent venir de toutes les sphères du monde des affaires.

---

(23) Kryzanowski et Roberts, *Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions*, juin 1998.

(24) La liste comprend l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

C. Placements autorisés

En général, les sociétés de portefeuille bancaires sont autorisées à diversifier leurs activités en faisant des placements dans une vaste gamme de domaines non financiers. Parfois, elles ne peuvent le faire que par l'intermédiaire d'une structure de société de portefeuille sans activités d'exploitation, mais de nombreux pays permettent d'autres structures.

La restriction la plus courante consiste à interdire aux institutions de dépôt la souscription de risques d'assurance, qui ne peut être faite que dans une entité juridique distincte. La vente de produits d'assurance est une tout autre affaire. Ainsi, les banques américaines, françaises, néerlandaises, norvégiennes, belges et suisses peuvent vendre les produits d'assurance d'une filiale ou d'une compagnie d'assurances affiliée dans leurs succursales. Toutefois, les activités bancaires et la souscription d'assurances ne peuvent pas coexister dans la même entité juridique.

En Amérique du Nord, les services de réglementation et de surveillance ont traditionnellement séparé les activités bancaires du commerce. Aux États-Unis, une SPB peut participer au capital d'entreprises non financières, mais l'investissement ne peut pas dépasser 5 % des actions en circulation avec droit de vote de l'entreprise. De même, au Canada, la mesure législative proposée interdirait aux SPB de détenir un intérêt supérieur à 10 % dans une entreprise commerciale. De plus, tous les investissements d'une société de portefeuille dans des entités commerciales ne peuvent pas dépasser un pourcentage prescrit(25) de son capital réglementaire.

Par ailleurs, certains pays autorisent les SPB à contrôler des entreprises commerciales.

> En Australie, au moins une banque a des intérêts dans des entreprises non financières. Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre tolère assez bien les activités commerciales des sociétés financières de

---

(25) Le pourcentage est fixé par règlement.

> portefeuille britanniques, surtout si les institutions financières en cause sont petites. Des problèmes se posent seulement si ces activités empêchent une saine gestion de la société de portefeuille. À l'autre extrême, la Suisse décourage les conglomérats mixtes en leur imposant des normes d'avoirs propres extrêmement élevées(26).

Les pays ne soumettent pas tous l'association entre les activités bancaires et le commerce à des restrictions aussi sévères qu'au Canada et aux États-Unis. La Deuxième Directive bancaire de la Commission européenne n'empêche pas une banque de posséder une entreprise non financière, mais l'investissement admissible ne doit pas dépasser 15 % des capitaux propres de la banque pour une entreprise, ni 60 % des capitaux propres pour l'ensemble des placements dans des entreprises non financières. Beaucoup de pays d'Europe, notamment l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont adopté la directive européenne. Pour sa part, la Belgique a des règles plus strictes.

D. Gestion des institutions financières

Il est courant que des restrictions s'appliquent à la composition des conseils d'administration. Les règles établies peuvent imposer un nombre minimum d'administrateurs et un nombre maximum de membres qui soient employés de la SPB ou qui lui soient affiliés. Dans presque tous les pays, la loi permet d'empêcher la nomination d'administrateurs et de cadres supérieurs ou de les destituer en fonction de critères de compétence, d'expérience, de conduite et d'aptitude générale. Les législateurs canadiens imposent des règles semblables aux administrateurs et aux cadres de ces sociétés.

CONCLUSION

À de nombreux égards, la mesure législative proposée répond adéquatement aux préoccupations de prudence énumérées plus haut, sous le titre *Risques d'une structure de société de portefeuille bancaire*. Elle est également compatible avec les règlements internationaux et les principes de surveillance, bien que certains de ses aspects soient plus restrictifs. Sauf en ce qui concerne l'interdiction de la vente de produits d'assurance dans les succursales bancaires, le projet de loi canadien sur les sociétés de portefeuille est semblable à la législation américaine.

---

(26) Kryzanowski et Roberts, *Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions*.

Par ailleurs, il est difficile de dire tout de suite si les propositions contenues dans le projet de loi permettront aux banques de mieux affronter la concurrence et de réagir plus efficacement aux innovations qui se produisent sur les marchés financiers. Beaucoup de détails seront précisés par voie réglementaire et le projet de loi est conçu pour être neutre (sur le plan des pouvoirs et des investissements) en ce qui concerne la structure d'organisation. Ainsi, tant que les règlements d'application ne seront pas connus, il serait difficile de déterminer dans quelle mesure le fardeau réglementaire des entreprises affiliées aux banques serait allégé, surtout dans le cas des entreprises qui n'auraient autrement été soumises à aucune réglementation.

ANNEXE

EXEMPLE DE PRISE EN COMPTE MULTIPLE DU CAPITAL(27)

L'exemple qui suit illustre une situation de prise en compte multiple du capital. La société mère est une banque qui détient en propriété exclusive une compagnie d'assurances qui, à son tour, détient en propriété exclusive un courtier en valeurs mobilières.

Banque (société mère)

Actif		Passif	
Prêts	9 000	Capital	1 500
Propriété à la valeur comptable :		Réserves pour frais fixes	500
Compagnie d'assurances B1	1 000	Autres éléments de passif	8 000
Total	*10 000*	*Total*	*10 000*
Norme de fonds propres : 1 500			

Compagnie d'assurances B1 (filiale)

Actif		Passif	
Placements	5 000	Capital	1 000
Propriété à la valeur comptable :		Réserves pour frais fixes	500
Maison de courtage B2	500	Provision spéciale	4 000
Total	*5 500*	*Total*	*5 500*
Norme de fonds propres : 800			

Maison de courtage B2 (filiale)

Actif		Passif	
Placements	4 000	Capital	500
		Réserves	250
		Autres éléments de passif	3 250
Total	*4 000*	*Total*	*4 000*
Norme de fonds propres : 400			

Si l'on ne tient pas compte de la structure de groupe en mesurant la suffisance du capital, on peut penser que la norme de fonds propres des entités individuelles est satisfaite.

---

(27) Il s'agit d'une version légèrement simplifiée d'un exemple semblable présenté dans un supplément du document *Capital Adequacy Principles* publié par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, http://newrisk.ifci.ch/143570.htm.

Toutefois, une partie du capital de la banque mère — le montant de 1 000 unités investi dans la compagnie d'assurances B1 est utilisé deux fois, une fois pour la banque et l'autre dans la compagnie d'assurances B1 (double prise en compte du capital). De plus, le montant investi par B1 dans la maison de courtage B2 (500 unités), qui a déjà servi deux fois, est utilisé une troisième fois dans la maison de courtage (lorsque le capital est pris en compte plus de deux fois, on parle de prise en compte multiple).

En apparence, le groupe a, au total, un capital et des réserves de 4 250 unités qui suffisent amplement pour satisfaire à la norme de 2 700 unités. En éliminant la prise en compte multiple, on se rend compte que le capital et les réserves rajustées tombent à 2 750 unités, soit à peine 50 de plus que la norme de 2 700.

Suffisance du capital du groupe

Mesure individuelle		**Mesure globale**	
Total, capital et réserves	4 250	Total, capital et réserves	2 750
Total, norme de fonds propres	2 700	Total, norme de fonds propres	2 700
Solde	*1 550*	*Solde*	*50*